Agriculture
Canada

Policy
Branch

Direction générale
des politiques

WORKING PAPER

Canada

Working papers are (1) interim reports completed by the staff of the Policy Branch, and (2) research reports completed under contract. The former reports have received limited review, and are circulated in the language of preparation for discussion and comment. Views expressed in these papers are those of the author(s) and do not necessarily represent those of Agriculture Canada.

ISSUES IN FEDERAL LEGISLATION GOVERNING SUPPLY MANAGEMENT IN CANADA: PHASE 1 DAIRY SECTOR

Working Paper 12/90

Submitted to:

Commodity Coordination Directorate
Agriculture Canada

Prepared by:

HICKLING CORPORATION
350 Sparks Street
6th Floor
Ottawa, Ontario

Hickling #3597
October 1990

*The study was completed under contract.

TABLE OF CONTENTS

1.0 INTRODUCTION 1
1.1 BACKGROUND 1
1.2 METHODOLOGY 2
1.3 STIPULATION 4

2.0 ISSUES IN THE FEDERAL LEGISLATION 5
2.1 INTRODUCTION 5
2.2 THE ISSUES 6
2.2.1 Canadian Dairy Commission Act 6
2.2.1.1 Regulation-making Powers of the Act are Rarely Used 7
2.2.1.2 What Alternative System Would Be Available If the Present One Were Successfully Challenged? 8
2.2.1.3 Some Decision-making in the System Lacks Transparency 8
2.2.1.4 More Representative and Accessible Supply Management Institutions 9
2.2.1.5 The Absence of an Adequate Appeal Mechanism 10
2.2.1.6 Commission's Role and Mandate - Conflict of Interest 10
2.2.2 Dairy Supply Management Legislation Generally 11
2.2.2.1 The Possible Complexity of the Legislation 11
2.2.2.2 The Legislation Adds to the Cost of the System 11

3.0 CONCLUSIONS 12

APPENDICES

1.0 INTRODUCTION

1.1 BACKGROUND

This report presents the results of the second part of Phase I of a review of the legislative framework under which supply management currently operates in Canada. The poultry and egg sectors were covered in the first report and the dairy sector is dealt with in this report.

The overall objective of the study is to review the legislative framework, to identify its strengths and weaknesses and to propose ways in which improvements can be achieved in the context of anticipated developments in the agricultural sector (including a reduced federal regulatory role), in Canada's trade policy and in the constitutional and federal legal environment of the 1990s.

Identification and priorization of issues constitute Phase I of this review in the dairy sector.

In the context of this Phase of the study, the consultants have defined "legislation" to mean the statutes, regulations, orders and other statutory instruments made pursuant to a statute; we have also taken it to mean the process by which regulations, orders, etc. are made. An "issue in the federal legislation" is a problem or perceived problem clearly attributable to the legislation itself. The issue could be one created by a provision in the legislation or the absence of a provision.

For clarity's sake, we cite the following as an example of a possible perceived gap in the legislation that we did not consider an "issue in the federal legislation". The Consumer's Association of Canada, in its 1985 submission to the "Minister's Advisory Group on Long-term Dairy Policy", characterized s.8 of the Canadian Dairy Commission Act as "vague and incomplete", apparently because it does not make clear that one of the Canadian Dairy Commission's goals (or a goal "of any regulatory body involved in dairy policy") must be "reasonable prices for the consumer".

We do not suggest or imply that this is not an issue. It is, however, a policy issue, not a legislative one. If Parliament had wanted reasonable prices as a goal, the legislation would have contained a stipulation to that effect. A remedy for this gap, if Parliament perceives it to be one, is by way of an amendment to the statute. The amendment, in those circumstances, is occasioned by a change in policy, not by a flaw in the law itself.

1.2 METHODOLOGY

The methodology used for this study was detailed in our June 1990 proposal. In summary terms, it consisted of the following steps:

(i) structured interviews with selected officials and stakeholder representatives from the dairy sector who have expert knowledge and/or points of view on one or more of the various aspects the study, particularly those that impact upon or are affected by the objectives of the current review of agri-food policy and programs;

(ii) research into the relevant legislation and federal-provincial agreements;

(iii) analysis; and

(iv) preparation of a draft report for discussion with our client.

Interviewees were selected on the basis of consultation with our client. The list was made up of individuals and organizations representative of the dairy industry and covered the producer, primary processor, further processor, wholesale and retail levels. We requested and were accorded interviews with federal officials and senior staff of the Canadian Dairy Commission and provincial agencies, as well as individual experts outside government. We did not attempt, for the issue identification phase of the study, to obtain the views of all concerned organizations and officials.

Those interviewed gave their views as individuals or as representatives of their organizations, departments, etc. as they saw fit. No effort was made to determine whether a participant was speaking for himself or herself or for an organization. All were assured in writing that any comments and/or written statements obtained from a participant would be held by Hickling in strictest confidence. No private views or data would be attributed to any individual, company, government department or agency, or association in any of our reports, written or oral, to our client unless we were specifically authorized to do so in advance by the source. We have not found it necessary to make such a request of any participant.

All those who had agreed to participate were provided with an interview guide prior to the interview. A single format was used for all interviews.

The texts of the English and French versions of the guide, together with the standard form of covering letter, are set out in Appendix 1. The list of the organizations from which interviewees were drawn appear as Appendix 2. Sixteen individuals were interviewed in conversations lasting up to three hours. At the request of the interviewees concerned, one group interview was conducted; it involved five of the participants. One other individual was interviewed on two separate occasions so as to complete the interview.

Participants in interviews usually responded by giving their views on the three-page "policy" statement which introduces the interview guide (see Appendix 1). These responses were often very detailed and effectively described the policy perspectives of the respondents. We have not attempted to summarize these responses in this report for one principal reason: though they give the context for the participants' views on problems and strengths of the federal legislation, they are only rarely immediately related to legislative issues and are primarily devoted to comments about supply management policy in the dairy sector, which is beyond the scope of our assignment. Of course, the report contains no attribution of such views, as noted above.

We wish to express our warm appreciation for the time and frankness that participants devoted to the interviews. Their deep knowledge of the industry, of supply management and of the laws governing it and the insights they offered were the central and indispensable ingredients to the study.

The federal statutes reviewed in connection with the dairy sector were as follows:

- The Agricultural Products Marketing Act;
- The Agricultural Stabilization Act;
- The Canadian Dairy Commission Act;
- The Export and Import Permits Act.

In addition, we consulted federal regulations; provincial legislation; the National Milk Marketing Plan; and other documents. Appendix 3 contains our bibliography.

1.3 STIPULATION

The techniques and methodology employed in this assignment are those related to management consulting, including in this instance, an incidental capacity for legal analysis. Though this report is devoted entirely to an identification of areas for possible further review and analysis in relation to the federal legislation governing supply management, it in no sense constitutes a legal opinion in regard to that legislation.

2.0 ISSUES IN THE FEDERAL LEGISLATION

2.1 INTRODUCTION

This section contains our findings on the issues identified in the federal legislation. The findings represent an amalgam of our analysis of the legislation and the views expressed by participants in the interview phase. The following section (3.0) contains our conclusions on the priority that should be attached to a further review of the various issues that have been identified and the reasons we have reached those conclusions.

We present here a description of the issues and their elements, together with solutions to problems suggested by participants.

Our review indicates that there are few issues in the federal legislation governing supply management in the dairy sector that can be attributed primarily to weaknesses in the legislation itself.. This is not to say that there are not many problems in regard to supply management policy, operations and administration in the dairy sector. The "Consultative Document" recently released by the Task Force on National Dairy Policy attests to the considerable gaps among and between the various interests and policy perspectives concerned with the sector. In addition, many critical issues were raised by participants in the interviews with respect to overall policy and/or operations.

Resolution of many of the policy or operational issues alluded to by interviewees or in the Consultative Document may lead to or require substantial amendments to the present legislation or even new legislation. On the other hand, certain outcomes could be achieved with relatively minor legislative change. Much depends on the eventual policy framework that is to be reflected in legislative form.

Even those who seek to change the present policy framework often target their criticism to areas outside the legislation. For example, one critic of current policy described the present system as "excellent", in providing "consistent and high-quality supply", "farm income stability", and `**``1a "manageable" and a "predictable" system. These attributes are contained in the objectives of the Canadian Dairy Commission Act (s.8) and the Agricultural Stabilization Act (Preamble) . (The CDC Act also refers to "fair returns" for "efficient producers"; it was suggested to us that, if this objective were addressed institutionally, many specific concerns could be

allayed. Hence, these issues could be addressed operationally, since the legislation and the policy seem clear.)

The major issues cited with regard to the legislation were that:

1. most or many of the important decisions and operations of the supply management system in the dairy sector are conducted outside the federal legislative framework; e.g., the coordinated decision-making of the Canadian Milk Supply Management Committee, with respect to industrial milk, and of the individual provinces for fluid milk;

2. decision-making by the various federal and federal-provincial institutions is far from transparent; (comments along these lines referred to the Canadian Dairy Commission and the Canadian Milk Supply Management Committee;

3. processor and consumer interests and perspectives are poorly represented (if at all) in those institutions;

4. actual subsidy distribution practices are inconsistent with s.10 of the CDC Act;

5. the system lacks an effective appeal mechanism;

6. the CDC is in a potential conflict-of-interest position.

Items 4, 5 and 6 are problems or issues primarily arising out of the legislation itself. The remaining issues could be resolved without change to the legislation.

2.2 THE ISSUES

2.2.1 Canadian Dairy Commission Act

Much of the supply management system operates more or less independently of, but alongside, the Act and the related federal legislation (the Agricultural Products Marketing Act, the Agricultural Stabilization Act and the Export and Import Permits Act.). This 'voluntary' operation is, to be sure, accomplished with the active participation of the CDC's management and other personnel. This is achieved mainly through the vehicle of the Canadian Milk Supply Management Committee, created

under the National Milk Marketing Plan. (We note, parenthetically, that there seems to be no specific legislative provision for such a federal-provincial agreement. No such authority seems to be needed, even though, by contrast, the Farm Products Marketing Agencies Act does contain an authorizing provision to that effect [s.31].)

Relatively little of the available federal authority is used for this purpose, with the exception of support for exports and import protection. Only one regulation has been made in any of the specific areas authorized under s.12 of the CDC Act (the Aged Cheddar Cheese Export Quota Regulations (1981). Section 12 is one of the two chief enabling provisions in the Act, the other being s. 9.

2.2.1.1 Regulation-making Powers of the Act are Rarely Used

Including the cheddar cheese regulation just referred to, only four orders or regulations have been made under the Act. All concern either export or import matters. No others have been needed to allow for supply management in the dairy sector. In June 1990, the Cabinet asked the Commission to exercise its existing regulatory authority by establishing support prices for the 1990-91 dairy year in relation to butter and skim milk powder.

If the present cooperative and largely voluntary system continues to function to the satisfaction of the governments concerned, there may be no cause to develop a comprehensive regulatory scheme to manage supply in this sector. If a need arose to replace the present system with a regulated one, there may be some question whether a system requiring the decision-making regularity of the present one could be built entirely on federal regulations. It must be stressed that this is not a legal matter, but an administrative one. The power to make the regulations seems quite clear.

In principle, however, all federal regulations must be channeled through the "Federal Regulatory Review Process". This process, in effect since 1986, does not usually result in rapid processing of regulations, a factor that would need to be taken into account in designing a system based on federal regulation.

2.2.1.2 What Alternative System Would Be Available If the Present One Were Successfully Challenged?

At present, the short answer is"none". A system would have to be created, probably using the regulation-making powers of the Governor-in-Council referred to in 2.2.1.1.

The system is not at present under threat of a successful challenge, because it has not been attacked in one of the major producing provinces. This can be said despite the recent success of Bari Cheese in the action taken by the British Columbia Milk Board (B.C.S.C. #C 896184, Judgement June 8, 1990). That action also concerned the Milk Marketing Levies Order made under the Agricultural Products Marketing Act (CRC, Vol. II, c.140, p.979).

However, a successful challenge would leave a void that could not readily be filled. The void would be partly legal, since very little of the regulatory framework is either designed or in place to substitute for the existing voluntary system. It would also have major federal-provincial dimensions, among other highly problematic aspects that would be largely policy and political in character.

Though a successful challenge seems improbable, the question arises whether there would be merit in considering further contingency planning to prepare for such an eventuality, by, for example, drafting the necessary regulations. Planning might also focus on the workability of a regulatory scheme in the context outlined in 2.2.1.1 and ways of adapting the Federal Regulatory Review Process to the demands of supply management in this sector.

2.2.1.3 Some Decision-making in the System Lacks Transparency

Some interviewees mentioned the difficulty (or failure) they had encountered in securing information from the Commission, even when they had had resort to the Access to Information Act. The issue is also cited by the Task Force on National Dairy Policy in its Consultative Document when it asks "what constitutes a transparent, truly independent decision-making process" (p.9).

Though part of the present system has until very recently entailed decisions by Cabinet, which functions largely in secret, there seems to be no statutory legal barrier to greater openness by the CDC. The Commission is, of course, bound by rules of confidentiality relating to Cabinet and

ministerial advice. It has also successfully argued its case for declining to release documents (e.g. Minutes of the Commission) on grounds of commercial confidentiality or sensitivity, although the latter could be seen as a self-imposed or contractual barrier. However, if policy considerations warranted a change in practice in this area, the legal constraints based on public law would seem to be few (though, as noted, some of these are significant and of general application). In July, 1990, when he sent the Commission "guidelines" on setting support prices, the Minister of Agriculture expressed himself in this same sense to the Chairman of the CDC. He encouraged him to "ensure that [the Commission's] decision-making process is fair, accessible and transparent".

2.2.1.4 More Representative and Accessible Supply Management Institutions

This was the issue raised most frequently by interviewees, almost without regard to their policy perspective.

As with the transparency matter, concern over this issue centred on the CDC and the Canadian Milk Supply Management Committee. Several participants, from all the main interest groups in the dairy industry, noted a lack of consumer input and suggested at least observer status for a consumer representative on these bodies. A smaller number called for more processor participation and input.

For example, one noted "insufficient flexibility" as regards membership on "advisory" and other committees. An inadequacy of "safeguards for the public interest" was attributed to the composition of the membership of the institutions. These were often characterized as producer-dominated, though one participant considered that producers were under-represented on the CDC.

The Consultative Document of the Task Force touches on this issue in a variety of ways (pp.9-10). It asks, as did some interviewees, "how to achieve a balance among the interests of all the parties ... at all levels in the decision-making process".

There is no legal barrier to the appointment of any category of person (other than one over 70 years of age) to the CDC itself [see ss.3.(1) and (6)] or its Consultative Committee [see s.5.(1)]. No quotas are imposed requiring the appointment of a certain percentage of producers, in contrast to the provisions of the Farm Products Marketing Agencies Act. In fact, the Minister of Agriculture, who alone is empowered to appoint the

members of the Committee, decided in July of this year to alter its composition to allow for only two producer representatives, two from processors and five "others", i.e. consumer or public interest representatives.

The National Milk Marketing Plan is a form of contract among the federal and provincial governments and their milk/dairy boards. As such, they are the members of the Canadian Milk Supply Management Committee, but there would appear to be no legal impediment to consumer or further processor or food industry attendance at the meetings of the Committee, if that were desired from a policy point of view.

2.2.1.5 The Absence of an Adequate Appeal Mechanism

This issue was raised in the context of the need for review of CDC pricing decisions, as a solution to the lack-of-transparency problem (see 2.2.1.3) and to managing the CDC's perceived conflict of interest. The Act contains no provision for such a mechanism, though it does authorize "investigations" related to production, processing or marketing (including the cost thereof) of any dairy product [s. 9.(1)(d)]. We understand this power has not been exercised. There are no legal impediments to its being used, other than the absence of implementing regulations, but these could be adopted. The constraints are presumably policy or operational in character. (An appeal from decisions of the Commission does, however, lie to the Federal Court.)

It was also suggested that the appeal mechanism be created as an arbitration tribunal and that it should be established independently of the CDC.

Among the (non-legal) difficulties associated with such a device are (i) how it would operate in relation to the time constraints characteristic of supply management in the sector and (ii) how that would affect the market. With this issue, as with most others, the major considerations are less legal than political and economic.

2.2.1.6 Commission's Role and Mandate - Conflict of Interest

This issue, raised by a few participants, is also referred to in the Consultative Document, which asks "whether a regulatory body such as the CDC should also be involved in marketing activities" (p.9). Potentially, this is an issue of much importance, especially since the Commission is now exercising its powers in response to the Cabinet's request (mentioned above) that it set support prices; the request to the CDC to exercise

authority in this respect was (apparently deliberately) a highly constrained one. It left the Commission discretion only in certain specific areas, such as the balance of pricing between butter and skim-milk powder. In those circumstances, the Commission's actual regulatory role will remain a relatively modest one. Nevertheless, the conflict of interest issue should be examined given that the issue of arm's length pricing is now being studied by the Dairy Task Force. The CDC is, at present, attempting to balance the regulatory role with that of service to the industry, and its role as arm's length pricing authority with that of servant of government policy.

2.2.2 Dairy Supply Management Legislation Generally

2.2.2.1 The Possible Complexity of the Legislation

A small number of participants stressed their view that the legislation is highly complex. A possibly related point is made in the Consultative Document mentioned above when it refers to "the complex framework [that] may impose an unnecessary burden on the industry..." (p.9).

A somewhat larger number of interviewees, reacting to an item in the interview guide that coincidentally contains the same words as the Consultative Document, disagreed strongly with the suggestion that the legislation itself is complex.

If, on the other hand, the present voluntary and cooperative attributes of the system were to be substantially eroded, break down or otherwise disappear, the legislation would be put to a heavy test. It is for this reason that a review of its potential workings may be warranted.

2.2.2.2 The Legislation Adds to the Cost of the System

In this context, it was noted that the legislation, as originally conceived, envisaged a much more significant role for the Agricultural Stabilization Act and that the legislation should be brought into line with reality. We share the view that the reality of the system is not reflected in the legislation, much of which as we have observed above is not employed on a routine basis.

3.0 CONCLUSIONS

Most of the matters raised by participants warrant review soon. However, based on our analysis of the comments and our study of the legislation, the items listed below seem to need priority attention, in the sense that they should be reviewed before the other issues brought forward by those interviewed. The main reasons for recommending that these receive earlier consideration are:

(i) they affect all elements of the dairy sector at the federal level; and

(ii) they are central, all-embracing issues.

The priority issues arising out of our review of the legislation are as follows, in order. All could lead to legislative amendments:

1. Design appeal mechanism (2.2.1.5);

2. Contingency Planning to design an alternative system using regulations made under the existing statute as a safeguard in case the present system is successfully challenged (2.2.1.2);

3. Consider possible alternative arrangements to avoid risk of conflict of interest for CDC (2.2.1.6);

4. Review composition of the Commission, the Consultative Committee and, in a different category, the CMSMC, to ensure representative supply management institutions; this should include consideration of possible amendments to the legislation to require greater balance of interests (2.2.1.4);

5. Increase transparency of decision-making in the system; this should include study of existing legislative, contractual and policy constraints on openness, and possible amendments to the legislation (2.2.1.3).

APPENDIX 1

September 4, 1990 Ref: 3597

Dear Mr.

Agriculture Canada (Commodity Coordination Directorate) is conducting a study to identify the issues associated with the federal legislation governing supply management. My purpose in writing to you is to request your participation in the study, which has been contracted to our firm. In particular, we would like to interview you about certain aspects of the legislation.

As part of this study, we are reviewing the relevant federal legislation and planning a series of interviews to discuss the subjects that are covered in the attached interview guide. This guide is being provided prior to the interview in order to facilitate matters and reduce, to a minimum, the demands on your time. Written comments or responses to the questions in the interview guides would also be most welcome.

We wish to assure you that any comments and/or written statements obtained from the respondent will be held by the consultant (HICKLING) in strictest confidence. No private views or data will be attributed to any individual, government department or agency, or association in any of our reports, written or oral, to our client unless we are specifically authorized to do so in advance by the source.

We expect that the interview would last from approximately forty-five minutes to one hour. I have asked ******* of our office to get in touch with you on this matter and to arrange a convenient time to interview you if you so agree.

Yours sincerely,

Nicholas Gwyn
Principal

September 1990

INTERVIEW GUIDE

STUDY ON ISSUES IN THE FEDERAL LEGISLATION GOVERNING SUPPLY MANAGEMENT

Please read the following notes. They are based exclusively on the supply management section of "Growing Together - a Vision for Canada's Agri-food Industry"(the main source) and on the "Consultative document", issued in July by the Task Force on National Dairy Policy.

A. INTRODUCTION

1. Canadian Agriculture Ministers believe that the current review of agri-food strategy will show that some existing policy instruments require improvement.

2. The federal and provincial governments' vision is one that stresses a market-oriented industry aggressively pursuing opportunities to prosper in the face of tough international competition. Industry needs a framework of consistent programs that encourage a more self-reliant agri-food sector, which offers its participants the expectation of a reasonable return from the market.

3. This, in turn, requires national policies that reduce regulatory barriers, are sensitive to regional diversities and are environmentally sustainable.

4. For the past twenty years, supply management has been a cornerstone of Canadian dairy policy. As the dairy policy for the 1990s is being developed, some of the structures inherent in the existing supply management system need to be reviewed to permit the industry to remain viable and successful.

5. The basic elements of Canada's system are control of domestic production, administered pricing and border control.

6. Canada's supply management system has succeeded in reducing producer risk, increasing stability and providing market security for the dairy sector. Because of the constitutional division of legislative powers over agriculture, operation of the system has only been possible through the National Milk Marketing Plan.

B. ISSUES

1. The key issue facing supply management is how to become more market-responsive, while maintaining the benefits the system offers.

2. The primary industry and related agencies should focus less on quota levels and allocation and more on ensuring that industry can respond to the market for both quality and quantity. For example, milk producers and related governmental agencies should pay more attention to consumer preferences, rather than adhering to outdated production patterns. In addition, the agencies should focus more on developing market opportunities for dairy products.

3. The complexity of the regulatory framework under which the dairy policy operates may impose an unnecessary burden on industry, compromise its flexibility and fail to promote the cooperation needed to enable it to compete successfully for a good share of the market.

4. Market responsiveness is further inhibited by the often strained relations between producers and further processors, as well as by a lack of transparency in decision-making that affects consumers

5. The price of commodities where the products do not have import control protection is a major concern to the further-processing industry. The more competitive this industry is the more able it will be to respond to new opportunities.

6. The pricing powers of provincial marketing boards and the Canadian Dairy Commission are used to set prices for fluid and industrial milk that tend to be higher than the cost of the more efficient producers and international prices.

7. The quota allocation system tends not to respond to regional changes, market demand or changing production costs. This rigidity creates much tension in the system.

8. Quota is a valuable asset for producers, but represents a higher cost of production for new farmers.

C. PRINCIPLES

1. The supply-management system must be market responsive and able to meet demand as technology and consumers' needs change.

2. The supply-managed industry must recognize that it cannot be insulated from the market place.

3. All parts of the marketing system (producer agencies, processors, retailers, food services) must work closely together for their mutual benefit and that of consumers.

4. The supply-managed institutions must ensure that their decision-making processes are transparent, to reinforce consumer confidence.

6. Federal-provincial agreements must be flexible enough to facilitate application of these principles.

D. QUESTIONS

Q.1 In general, do you agree
- o with these statements? Yes/No
- o with the principles? Yes/No

Q.2 If, in general, you do agree with these statements or principles, are there any aspects with which you do not agree? If so, what would you say instead?

Q.3 If, in general, you do not agree with the statements, what would you say instead?

Q.4 In view of these statements/principles (or your revision of them) how, in general, would you rate each of the following institutions:

a. the Canadian Dairy Commission?
b. the Canadian Milk Supply Management Committee?
c. the provincial milk marketing boards?
d. the National Milk Marketing Plan?

In general:
(i) very satisfactory?
(ii) adequate, but in need of improvement?
(iii) inadequate and in need of much improvement?

Q.5 If any of them is in need of improvement, do the problems lie

a. in the federal legislation? (please specify)
b. elsewhere? (please specify)

Q.6 From your perspective, what exactly are the problems with the federal legislation to which you referred?

Q.7 What changes would you recommend in the federal legislation so that it could better achieve the "principles" listed above?

Q.8 What, in your opinion, are the strengths of the federal legislation?

APPENDIX 2

ORGANIZATIONS TO WHICH INTERVIEWEES BELONGED IN PHASE I STUDY OF THE DAIRY SECTOR:

1. Agriculture Canada
2. Canadian Dairy Commission
3. Consumers Association of Canada
4. Dairy Farmers of Canada
5. Farm Debt Review Board
6. Fédération des producteurs de lait du Québec
7. Food Institute of Canada
8. Grocery Products Marketing Council
9. Department of Justice
10. National Dairy Council
11. Ontario Milk Marketing Board

APPENDIX 3

Bibliography

A. Legislation - Federal

1. Agricultural Products Marketing Act, R.S. c. A-6.

2. Agricultural Stabilization Act, R.S. c.A-8.

3. Agricultural Stabilization Act, Industrial Milk and Cream Stabilization 1988-89 Regulations, SOR/88-318, 9 June, 1988.

4. Agricultural Stabilization Act, Industrial Milk and Cream 1989 Period Stabilization Regulations, SOR/89-265, 12 May, 1989.

5. Agricultural Stabilization Act, Industrial Milk and Industrial Cream Price Stabilization Regulations, 1990SOR/90-315, 31 May, 1990.

6. Canadian Dairy Commission Act, R.S. c.C-15.

7. Canadian Dairy Commission Act, Aged Cheddar Cheese Export Quota Regulations, SOR/81-494, 25 June, 1981.

8. Canadian Dairy Commission Act, EEC Aged Cheddar Cheese Export Quota Regulations, 1983, SOR/83-32, 23 December, 1982.

9. Export and Import Permits Act, R.S., E-19 as amended. Office Consolidation, 30-9-87.

10. Export and Import Permits Act and Canadian Dairy Commission Act, Import Control List, SOR/70-379, 14 August, 1970.

B. Legislation - Provincial

1. Milk Act, Revised Statutes of Ontario, 1980. Chapter 266, as amended,1988.

2. Ministry of Agriculture and Food Act, Revised Statutes of Ontario 1980. Chapter 270, as amended,1988.

C. Federal-Provincial Agreements

1. National Milk Marketing Plan, August 1, 1983.

2. Amendment to the National Milk Marketing Plan, November 1, 1984.

D. Other Texts

1. Agricultural Marketing Boards in Canada: An Economic and Legal Analysis. Christopher Green, McGill University. Working Paper No. 1982-29.

2. Annual Report,1988-89. Canadian Dairy Commission.

3. Assessment of the Economic Council of Canada Report on "Reforming Regulation. Ontario Milk Marketing Board, 1981.

4. Canadian Dairy Policy. International Trade Policy Directorate, International Programs Branch, Agriculture Canada, 1989.

5. Notes and papers on September 29-30, 1988 meeting of the Canadian Milk Supply Management Committee

6. Dairy Foods II: Policy. Food Prices Review Board, 1976.

7. Dairy Policy and Programs, Papers presented at the Dairy Seminars, 1975, Discussion paper AEEE/75/9, June 1975. School of Agricultural Economics and Extension Education, Ontario Agricultural College, University of Guelph.

8. Dairy Priorities 1989. Commodity Coordination Directorate, Policy Branch, Agriculture Canada.

9. Dairy Program: Historical Developments, Dairy Policy Review, Background Paper No. 2. Interdepartmental Committee on Dairy Policy Review, 1981.

10. Description et Evolution des Plans Nationaux de Commercialisation des Produits Agricoles. Henri-Louis Gagnon, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Direction de l'Economie. Février 1989.

11. Economics of Canadian Dairy Industry Regulation. Technical Report No. E/12. Richard R. Barichello. Economic Council of Canada, 1981.

12. Growing Together: A Vision for Canada's Agri-Food Industry. Agriculture Canada, 1989.

13. Growing Together - A National Agri-Food Conference. Proceedings: Supply Management. Agriculture Canada,1989.

14. Growing Together - Consultative document. Task Force on National Dairy Policy. July 10, 1990.

15. Long-term Dairy Policy for Canada, Report of the Review Committee to the Minister of Agriculture. Everett Biggs Associates, 1985.

16. Memorandum of Understanding between the Agricultural Stabilization Board and the Canadian Dairy Commission. Agriculture Canada, April, 1987.

17. Re: Milk Act and Section 13 of the Ministry of Agriculture and Food Act Decision of the (Ontario) Farm Products Appeal Tribunal, February 15, 1990.

18. A Profile of the Canadian Dairy Industry and Government Policies, Working Paper 4/87. D. Peter Stenhouse. Policy Branch, Agriculture Canada. March, 1987.

19. The Regulatory Institutions of Supply Management. R. Krystynak and G. Hiscocks, Agriculture Canada, June,1990.

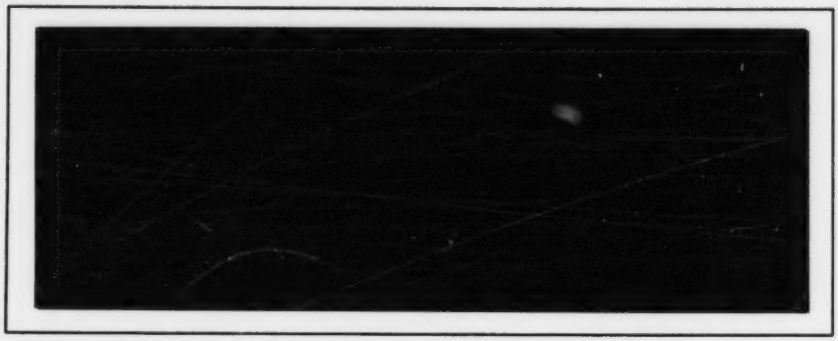
20. "Recommendations for a National Dairy Authority" from the Report of the Canadian Dairy Advisory Committee, August 1965.

21. "Support pricing for butter and skim milk powder", letter from the Minister of Agriculture to the Chairman of the Canadian Dairy Commission, and associated press release, July 1990.

Agriculture
Canada

Direction générale
des politiques

Policy
Branch



DOCUMENT DE TRAVAIL

Canada

Les documents de travail sont, 1) des raports provisoires rédigés par des agents de la Direction générale des politiques et, 2) des rapport de recherche rédigés par des entrepreneurs. Les premiers ont fait l'objet d'un examen limité et sont diffusés dans la langue originale pour susciter la discussion et les commentaires. Les opinions exprimées dans ces documents sont celles des auteurs et ne correspondent par nécessairement à celles d'Agriculture Canada.

LA LÉGISLATION FÉDÉRALE RÉGISSANT LA GESTION DE L'OFFRE AU CANADA: PHASE 1 LE SECTEUR LAITIER

Document de travail 12/90

Présenté à la
Direction de la coordination par denrée
Agriculture Canada

Produit par:

HICKLING CORPORATION
350, rue Sparks
6 étage
Ottawa (Ontario)

Hickling #3597
october 1990

* Cette étude a été réalisée par un entrepreneur.

TABLES DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION 1

1.1 CONTEXTE 1
1.2 MÉTHODOLOGIE 2
1.3 PRÉCISION 4

2.0 PROBLÈMES DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE 5

2.1 INTRODUCTION 5
2.2 LES PROBLÈMES 7
2.2.1 La loi sur la Commission canadienne du lait 7
2.2.2.1 Les pouvoirs de réglementation conférés par la loi sont rarement utilisés 7
2.2.2.2 À quel autres système pourrait-on avoir recours si une contestation du système en place aboutissait? . . . 8
2.2.2.3 Le processus décisionnel manque parfois de transparence 9
2.2.2.4 Les organismes de gestion des approvisionnements devraient être plus représentatifs et plus accessiblies 9
2.2.2.5 Absence d'un mécanisme satisfaisant d'appel 10
2.2.2.6 Rôle et mandat de la Commission - Conflit d'intérêts 11
2.2.3 La Législation sur la gestion des approvisionnements des produits laitiers 12
2.2.3.1 Complexité de la législation . . . 12
2.2.3.2 La législation ajoute au coût du système 12

3.0 CONSLUSIONS 13

ANNEXES

1.0 INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE

Voici les résultats de la première partie de la phase I d'une étude de la législation qui vise aujourd'hui la gestion des approvisionnements au Canada. Le premier rapport concernait les secteurs de la volaille et des oeufs. Le secteur laitier fait l'objet du présent rapport.

Notre objectif global était d'examiner la législation, de relever ses points forts et ses lacunes et de proposer des moyens de l'améliorer en tenant compte des changements auxquels on s'attend dans le secteur agricole (notamment une réduction du rôle fédéral de réglementation), dans la politique commerciale du Canada et dans le cadre constitutionnel et législatif fédéral, dans les années 90.

La première phase de cet examen, dans le secteur laitier, visait à délimiter les problèmes et à les classer par ordre de priorité.

Pour les besoins de cette phase de notre étude, nous avons désigné par "législation" les lois, règlements, ordonnances et autres instruments statutaires édictés en vertu d'un statut, ainsi que le processus d'établissement des règlements, ordonnances, etc. Un "problème dans la législation fédérale" est un problème réel ou perçu, qui est clairement attribuable à la législation même. Le problème en question peut être créé par une disposition de la législation ou par l'absence d'une disposition.

Par souci de clarté, citons l'exemple d'une lacune apparente de la législation, que nous n'avons pas considérée constituer un "problème dans la législation fédérale" : Dans son mémoire de 1985 au Groupe consultatif du Ministre sur la politique laitière à long terme, l'Association des consommateurs du Canada a déclaré que l'article 8 de la Loi sur la Commission canadienne du lait est "vague et incomplet", parce que, semble-t-il, il ne précise pas expressément que l'un des buts de la Commission canadienne du lait (ou de "tout organisme de réglementation s'occupant de la politique laitière") doit être la recherche de "prix raisonnables pour le consommateur".

Nous ne voulons pas laisser supposer ou donner à entendre qu'il ne s'agit pas là d'un problème, mais c'est un problème de politique, pas un problème de législation. Si le Parlement avait voulu adopter pour but des prix raisonnables, la législation aurait compris une clause à cet effet. Pour combler cette lacune, pour autant que le Parlement convienne qu'il s'agit d'une lacune, il faudrait modifier la législation. En l'occurrence, cette

modification serait motivée par un changement de politique et non par le désir de remédier à une imperfection de la loi même.

1.2 MÉTHODOLOGIE

La méthodologie utilisée pour cette étude est décrite en détail dans notre proposition de juin 1990. En bref, elle comprend les étapes suivantes :

(i) des entrevues structurées de fonctionnaires et de représentants du secteur laitier qui ont des connaissances ou des opinions d'expert sur un ou plusieurs aspects de l'étude, notamment sur ceux qui influencent les objectifs de l'examen actuel de la politique et des programmes agro-alimentaires ou que ces objectifs influencent;

(ii) des recherches sur la législation applicable et sur les ententes fédérales-provinciales pertinentes;

(iii) l'analyse;

(iv) la rédaction d'un rapport préliminaire devant servir aux discussions avec notre client.

Nous avons choisi les personnes à interviewer après avoir consulté notre client. La liste comprenait des particuliers et des organisations représentatifs du secteur laitier au niveau du producteur, du transformateur primaire, du surtransformateur, du grossiste et du détaillant. Nous avons, par ailleurs, demandé à interviewer des fonctionnaires fédéraux et des cadres supérieurs de la Commission canadienne du lait et des offices provinciaux, ainsi que des experts du secteur privé. Nous n'avons pas essayé, pour la phase du recensement des problèmes, d'obtenir le point de vue de toutes les organisations et de tous les responsables concernés.

Les personnes interviewées ont, à leur gré, exprimé leur point de vue à titre personnel ou au nom de leur organisation, ministère, etc. Nous n'avons pas cherché à établir si un participant parlait à titre personnel ou au nom d'une organisation. HICKLING a garanti par écrit aux participants que tout ce qu'ils diraient verbalement ou par écrit resterait confidentiel. Nous n'attribuerons aucune opinion ou donnée personnelle à un particulier, à un ministère ou organisme du gouvernement ou à une association dans nos rapports écrits ou verbaux à notre client, sans avoir été expressément autorisés à le faire. Nous n'avons pas trouvé nécessaire de le faire.

Tous ceux qui ont convenu de participer à l'étude ont reçu un guide avant l'entrevue. Toutes les entrevues se sont déroulées de la même façon. Les versions anglaise et française du guide, ainsi que la lettre d'accompagnement, figurent à l'annexe 1. La liste des organisations que représentaient les personnes interviewées figure à l'annexe 2. Nous avons interviewé seize personnes et certaines entrevues ont duré trois heures. À leur demande, cinq des participants ont été interviewés ensemble. L'interview d'un participant s'est déroulée en deux séances.

Dans l'ensemble, l'entrevue a consisté à demander à chaque participant ce qu'il pensait de l'exposé de principes de trois pages qui se trouve au début du guide sur les entrevues (voir l'annexe 1). Un grand nombre des réponses ont été très détaillées et ont bien décrit ce que les intéressés pensaient des politiques. Nous n'avons pas essayé de résumer ces réponses dans notre rapport, et ce, pour une raison en particulier : bien qu'elles mettent en contexte les problèmes et les atouts que les intéressés prêtent à la législation fédérale, elles ont rarement un lien direct avec les problèmes de législation et se rapportent surtout à ce que les participants pensent de la politique de gestion des approvisionnements des produits laitiers, ce qui dépasse la portée de notre mandat. Bien entendu, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, toutes les opinions dont nous faisons état ici restent anonymes.

Nous tenons à remercier les participants pour le temps qu'ils ont consacré aux entrevues et pour la franchise avec laquelle ils ont répondu à nos questions. Leur profonde connaissance du secteur, de la gestion des approvisionnements et des lois applicables, ainsi que les aperçus qu'ils nous ont offerts ont beaucoup contribué à notre étude.

Les lois fédérales que nous avons examinées à propos du secteur laitier sont les suivantes :

- La Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles;
- La Loi sur la stabilisation des prix agricoles;
- La Loi sur la Commission canadienne du lait;
- la Loi sur les licences d'exportation et d'importation;

Nous avons, de plus, consulté des règlements fédéraux, des lois provinciales, le Plan national de commercialisation du lait et d'autres documents. Notre bibliographie figure à l'annexe 3.

1.3 PRÉCISION

Nous avons, pour notre étude, utilisé les techniques et méthodes de conseillers en gestion, y compris, dans ce cas particulier, une certaine part d'analyse des textes de loi. Bien que notre rapport se consacre entièrement à délimiter les aspects de la législation fédérale visant la gestion des approvisionnements qu'il serait peut-être bon d'examiner et d'analyser plus en détail, ce qu'il présente ne saurait constituer une opinion de juriste sur cette législation.

2.0 PROBLÈMES DE LA LÉGISLATION FÉDÉRALE

2.1 INTRODUCTION

Le lecteur trouvera ici nos constatations sur les problèmes détectés dans la législation fédérale. Ces conclusions combinent les résultats de notre analyse de cette législation et les opinions exprimées par les participants aux entrevues. La section suivante (3.0) présente nos conclusions quant à la priorité qu'il faudrait accorder à un examen plus poussé des divers problèmes recensés, ainsi que les raisons qui nous ont poussés à formuler de telles conclusions.

La section ci-après décrit les divers problèmes et leurs éléments, ainsi que les solutions que les participants proposent de leur apporter.

Notre étude indique qu'il y a, dans la législation fédérale régissant la gestion des approvisionnements des produits laitiers, peu de problèmes qui puissent être attribués principalement à des faiblesses de la législation elle-même. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de nombreux problèmes dans la politique, les activités et l'administration de la gestion des approvisionnements des produits laitiers. Dans le "Document de consultation" qu'il vient de publier, le Groupe de travail sur la politique laitière nationale fait état des fossés qui séparent les divers intérêts et de ceux qui séparent ces intérêts des politiques relatives au secteur. Par ailleurs, les participants ont soulevé de nombreux points critiques à propos de la politique globale et des activités.

Pour résoudre un grand nombre des problèmes mentionnés par les participants ou dans le Document de consultation, il faudrait apporter d'importants changements à la législation en vigueur ou même adopter de nouvelles lois. Par contre, certains problèmes pourraient être résolus à l'aide de changements relativement mineurs de la législation. Cela dépend en grande partie du cadre d'action auquel il sera donné corps dans la législation.

Même ceux qui désirent changer le cadre d'action actuel concentrent souvent leurs critiques sur des domaines extérieurs à la législation. À titre d'exemple, un critique de la politique actuelle a indiqué qu'il trouve le système actuel excellent parce qu'il assure des approvisionnements uniformes et de bonne qualité, stabilise les revenus agricoles et constitue un système maniable et prévisible. Tous ces attributs sont mentionnés dans les objectifs de la

Loi sur la Commission canadienne du lait (art. 8), ainsi que dans le préambule de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Cette dernière parle également de rendement équitable pour les producteurs efficaces. De nombreux problèmes précis pourraient être résolus, nous a-t-on dit, si cet objectif était poursuivi à l'échelon des institutions. Autrement dit, il faudrait aborder ces problèmes au niveau des opérations, car la législation et la politique semblent claires.

Les principaux problèmes qui ont été mentionnés à propos de la législation sont les suivants :

1. la plupart ou un grand nombre des importantes décisions et opérations du système de gestion des approvisionnements des produits laitiers se passent en marge de la législation fédérale : par exemple les décisions prises à propos du lait de transformation par le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait et les décisions prises par chaque province à l'égard du lait de consommation;

2. le processus décisionnel des diverses institutions fédérales et fédérales-provinciales est loin d'être transparent (les observations à ce propos ont porté sur la Commission canadienne du lait et sur le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait);

3. les intérêts et le point de vue des transformateurs et des consommateurs sont peu ou pas représentés au sein de ces institutions;

4. les pratiques de répartition des subventions sont en contradiction avec l'article 10 de la Loi sur la Commission canadienne du lait;

5. le système n'a pas de mécanisme efficace d'appel;

6. la Commission canadienne du lait pourrait se trouver en position de conflit d'intérêts.

Les points 4, 5 et 6 sont des problèmes qui découlent surtout de la législation même. On pourrait résoudre les autres problèmes sans modifier la législation.

2.2 LES PROBLÈMES

2.2.1 La Loi sur la Commission canadienne du lait

Une grande partie du système de gestion des approvisionnements fonctionne plus ou moins en marge de la Loi et des autres lois fédérales connexes (Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, Loi sur la stabilisation des prix agricoles et Loi sur les licences d'exportation et d'importation). Bien entendu, le système fonctionne avec la participation active des cadres et du personnel de la CCL. Cette participation est assurée en grande partie par l'intermédiaire du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, constitué dans le cadre du Plan national de commercialisation du lait. Mentionnons, entre parenthèses, qu'il ne semble exister aucune clause législative prévoyant expressément une telle entente fédérale-provinciale. Aucune autorisation de ce genre ne semble être nécessaire, même si, par contraste, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme comporte une telle clause d'habilitation (art. 31).

On a eu relativement peu recours aux pouvoirs fédéraux disponibles à cette fin, sauf pour le soutien des exportations et la protection contre les importations. Un seul règlement a été édicté dans l'un des domaines expressément autorisés par l'article 12 de la Loi sur la Commission canadienne du lait : le Règlement visant les contingents d'exportation de fromage cheddar affiné de 1981. L'article 12 est l'une des deux principales clauses d'habilitation de la Loi, l'autre étant l'article 9.

2.2.2.1 **Les pouvoirs de réglementation conférés par la Loi sont rarement utilisés**

Si l'on comprend le règlement susmentionné sur le fromage cheddar, il n'y a eu que quatre ordonnances ou règlements promulgués en vertu de la Loi. Ils se rapportent tous à des questions d'exportation ou d'importation. Aucun autre n'a été nécessaire pour permettre la gestion des approvisionnements des produits laitiers. En juin 1990, le Cabinet a demandé à la Commission d'exercer ses pouvoirs de réglementation pour établir les prix de soutien du beurre et du lait écrémé en poudre pour la campagne laitière de 1990-1991.

Si le système actuel, qui repose sur la coopération et sur une participation en grande partie volontaire, continue de fonctionner à la satisfaction des autorités concernées, il peut n'y avoir aucun motif de mettre en place un plan détaillé de réglementation pour gérer les approvisionnements dans ce secteur. S'il devient nécessaire de substituer un

système réglementé au système actuel, il restera à savoir s'il est possible de baser entièrement sur la réglementation fédérale un système qui exige le genre de régularité décisionnelle qu'offre le système actuel. Précisons qu'il ne s'agit pas là d'un point de droit, mais d'une question administrative. Le pouvoir de réglementation semble bien clair.

Toutefois, tous les règlements fédéraux doivent, en principe, être examinés dans le cadre du Processus fédéral d'examen de la réglementation. Ce processus, en vigueur depuis 1986, ne se prête généralement pas à un examen rapide des règlements et c'est là un facteur dont il faudrait tenir compte dans la mise en place de tout système reposant sur la réglementation fédérale.

2.2.2.2 **À quel autre système pourrait-on avoir recours si une contestation du système en place aboutissait?**

Pour le moment, la réponse à cette question est "aucun". Il faudrait créer un nouveau système, probablement en se prévalant des pouvoirs de réglementation dont il est question en 2.2.1.1.

Rien ne menace pour le moment le système actuel parce qu'aucune des grandes provinces productrices ne l'a attaqué. C'est ce qu'on peut affirmer, malgré la victoire de Bari Cheese dans l'affaire intentée par le British Columbia Milk Board (C.S.C.B. #C896184, décision du 8 juin 1990). Cette affaire concernait également l'Ordonnance visant les prélèvements sur la commercialisation du lait, rendue en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (CRC, Vol. II, c.140, p. 979).

Toutefois, si une contestation du système aboutissait, cela créerait un vide qu'il serait difficile de combler. Il s'agirait, en partie, d'un vide juridique, car très peu du cadre réglementaire qu'il faudrait substituer au système actuel est déjà conçu ou en place. Il y aurait d'importantes répercussions fédérales-provinciales, notamment de grands problèmes d'orientation et de politique.

Il est peu probable que le système puisse être contesté, mais il y a lieu de se demander s'il ne serait pas bon de mieux se préparer à cette éventualité, par exemple en rédigeant les règlements nécessaires. La planification pourrait également porter sur la faisabilité d'un régime de réglementation dans le contexte évoqué en 2.2.1.1, et sur les moyens d'adapter le Processus fédéral d'examen de

la réglementation en fonction des exigences de la gestion des approvisionnements dans ce secteur.

2.2.2.3 **Le processus décisionnel manque parfois de transparence**

Certains participants ont parlé des difficultés qu'ils avaient eues à obtenir des renseignements de la Commission, même en invoquant la Loi sur l'accès à l'information. Dans certains cas, ils n'y sont pas parvenu. Ce problème est également mentionné par le Groupe de travail sur la politique laitière nationale dans son Document de consultation, où il demande ce qui constitue un processus décisionnel transparent et vraiment indépendant.

Bien que, jusqu'à très récemment, une partie du système actuel ait exigé des décisions du Cabinet, dont les délibérations restent essentiellement confidentielles, aucun obstacle statutaire ne semble se dresser à un plus grand accès public aux travaux de la CCL. Bien entendu, la Commission se doit de respecter le caractère confidentiel des communications du Cabinet et du Ministre. Elle est parvenue à refuser la divulgation de certains documents (par exemple le compte rendu de ses délibérations) en faisant valoir le caractère confidentiel et délicat des données commerciales qu'ils contiennent, bien que ce dernier motif semble être un obstacle contractuel ou un obstacle que la Commission a elle-même décidé de dresser. Toutefois, si des considérations générales justifiaient un changement de pratique dans ce domaine, il semble que le droit public présenterait peu de limites juridiques (bien que, comme nous l'avons fait observer, certaines de ces limites soient importantes et d'application générale). En juillet 1990, quand il a envoyé à la Commission des lignes directrices sur l'établissement des prix de soutien, le ministre de l'Agriculture a incité le président de la CCL à veiller à ce que le processus décisionnel de la Commission soit équitable, accessible et transparent.

2.2.2.4 **Les organismes de gestion des approvisionnements devraient être plus représentatifs et plus accessibles**

C'est là le point que les participants ont soulevé le plus souvent, et, dans la plupart des cas, cette opinion n'était pas influencée par leur attitude envers les politiques.

Comme dans le cas de la transparence du processus décisionnel, les critiques à cet égard ont surtout porté sur la CCL et sur le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait. Plusieurs participants représentant les principaux groupes d'intérêt du secteur laitier ont mentionné l'absence de la participation des consommateurs et ont proposé que ces organismes accordent au moins le statut d'observateur à des représentants des

consommateurs. Un petit nombre de participants pensent que les transformateurs devraient jouer un plus grand rôle au sein de ces organismes.

Un participant, par exemple, a cité le manque de souplesse quant à la composition des comités consultatifs et autres. L'insuffisance de la protection des intérêts du public a été attribuée à la composition des institutions. Un grand nombre de participants pensent qu'elles sont dominées par les producteurs, mais un participant estime que la CCL ne comprend pas assez de producteurs.

Dans son Document de consultation, le Groupe de travail aborde cette question de diverses façons. Comme certains des participants, il se demande comment concilier les intérêts de toutes les parties, à toutes les étapes du processus décisionnel.

Mise à part la limite d'âge (70 ans), rien dans la loi ne s'oppose à la nomination de toute catégorie de personne à la CCL [voir les paragraphes 3.(1) et (6)] ou à son Comité consultatif [voir le paragraphe 5.(1)]. Contrairement à ce que prévoit la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, rien n'oblige à nommer un certain pourcentage de producteurs. En fait, le ministre de l'Agriculture, qui est seul habilité à nommer les membres du Comité, a décidé, en juillet de cette année, de modifier la composition du Comité afin que celui-ci comprenne deux représentants seulement des producteurs, deux représentants des transformateurs et cinq autres membres représentant les intérêts des consommateurs ou l'intérêt public.

Le Plan national de commercialisation du lait est une forme de contrat entre les gouvernements fédéral et provinciaux et leurs offices de commercialisation du lait. Ceux-ci sont donc représentés au Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, mais il ne semble y avoir aucun obstacle juridique à ce que des représentants des consommateurs, des surtransformateurs ou du secteur alimentaire assistent aux réunions du Comité, si cela est considéré souhaitable sur le plan de la politique.

2.2.2.5 **Absence d'un mécanisme satisfaisant d'appel**

Cette question a été soulevée à propos de la nécessité d'examiner les décisions d'établissement des prix prises par la CCL. Un mécanisme d'appel permettrait de résoudre le problème du manque de transparence (voir 2.2.1.3) et celui du conflit d'intérêts apparent de la CCL. La Loi ne prévoit aucun mécanisme de ce genre, bien qu'elle autorise des enquêtes sur la production, la transformation ou la commercialisation (y compris le coût) de tout produit

laitier [alinéa 9.(1)(d)]. Nous croyons savoir que ce pouvoir n'a jamais été exercé. Il n'existe aucun obstacle juridique à l'exercice de ce pouvoir, si ce n'est l'absence d'un règlement d'application, mais un tel règlement pourrait être adopté. On peut donc supposer que les obstacles sont d'ordre politique ou opérationnel. (Il est toutefois possible d'appeler des décisions de la Commission devant la Cour fédérale.)

Il a également été proposé de créer un tribunal d'arbitrage, qui serait indépendant de la CCL.

Au nombre des difficultés (autres que juridiques) que présente cette option, citons-en deux : (i) Comment un mécanisme d'appel fonctionnerait-il vu les délais serrés qui caractérisent la gestion des approvisionnements dans ce secteur? (ii) Quels effets cela aurait-il sur le marché? Ici encore, comme dans le cas de la plupart des autres problèmes, les principales considérations sont plus politiques et économiques que juridiques.

2.2.2.6 Rôle et mandat de la Commission - Conflit d'intérêts

Cette question, qu'ont soulevée quelques participants, est également mentionnée dans le Document de consultation, qui demande si un organisme de réglementation comme la CCL devrait également prendre part à des activités de commercialisation. Ce point pourrait revêtir une grande importance, d'autant plus que la Commission exerce maintenant ses pouvoirs depuis que le Cabinet lui a demandé (voir ci-dessus) d'établir les prix de soutien. Il semble que le Cabinet ait, délibérément, limité dans une grande mesure les pouvoirs qu'il a demandé à la Commission d'exercer à cet égard. La Commission ne dispose d'une certaine latitude que dans des domaines bien précis, par exemple l'équilibre entre le prix du beurre et celui du lait écrémé en poudre. Dans ces circonstances, le rôle de réglementation de la Commission restera relativement modeste. Il faudrait néanmoins examiner cette question de conflit d'intérêts, vu que le Groupe de travail sur la politique laitière étudie actuellement la question de l'établissement indépendant des prix. La CCL cherche actuellement à concilier ses différents rôles : celui d'un organisme de réglementation qui, en même temps, dessert le secteur laitier, et celui d'un organisme qui établit les prix en toute indépendance, tout en restant l'exécutant de la politique gouvernementale.

2.2.3 La législation sur la gestion des approvisionnements des produits laitiers

2.2.3.1 Complexité de la législation

Un petit nombre de participants ont fait ressortir que la législation était, à leur avis, extrêmement complexe. Le Document de consultation présente un argument semblable quand il parle du "cadre complexe qui peut imposer un fardeau superflu au secteur".

Un plus grand nombre de participants, réagissant à une partie du guide sur les entrevues qui, par coïncidence, reprenait les mêmes termes que le Document de consultation, ont vigoureusement nié la complexité de la législation elle-même.

Si, par contre, la participation volontaire et la coopération sur lesquelles repose le système devaient fortement s'éroder, cesser de fonctionner ou disparaître, la législation serait mise à dure épreuve. Aussi une réévaluation de la façon dont fonctionnerait la législation pourrait-elle être justifiée.

2.2.3.2 La législation ajoute au coût du système

À ce propos, certains participants ont fait valoir que la législation, telle qu'elle avait été conçue à l'origine, envisageait un rôle bien plus important pour la Loi sur la stabilisation des prix agricoles et qu'il faudrait aligner la législation sur la réalité. Nous pensons, nous aussi, que la réalité du système n'est pas reflétée dans la législation, qui, comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, est invoquée trop peu souvent.

3.0 CONCLUSIONS

La plupart des questions soulevées par les participants méritent d'être examinées dans les plus brefs délais, mais notre analyse des commentaires et notre étude de la législation nous portent à penser que les points ci-dessous devraient être examinés en premier, avant les autres problèmes soulevés. Les raisons pour lesquelles nous recommandons que ces points soient étudiés en priorité sont les suivantes :

(i) ils touchent tous les éléments du secteur laitier à l'échelon fédéral;

(ii) il s'agit de problèmes centraux et de vaste portée;

Les questions prioritaires qu'a fait ressortir notre étude de la législation sont, dans l'ordre, les suivantes. Toutes pourraient mener à une modification de la législation :

1. La conception d'un mécanisme d'appel (2.2.1.5).

2. La conception d'un autre système, qui reposerait sur des règlements édictés en vertu de la loi actuelle, pour se prévaloir d'une solution de rechange si une contestation du système en place aboutissait (2.2.1.2).

3. Examiner d'autres arrangements possibles pour éviter à la CCL le risque d'un conflit d'intérêts (2.2.1.6).

4. Revoir la composition de la Commission, du Comité consultatif et, dans une autre catégorie, celle du CCGAL, pour veiller à ce que ces organismes de gestion des approvisionnements soient représentatifs des parties concernées. Il faudrait notamment envisager des modifications possibles de la législation pour exiger un meilleur équilibre des divers intérêts en jeu (2.2.1.4).

5. Rendre le processus décisionnel plus transparent. Étudier en particulier les obstacles législatifs, contractuels et politiques qui se dressent à une plus grande accessibilité publique et examiner les modifications possibles de la législation (2.2.1.3).

APPENDIX 1

le 19 septembre 1990

HICKLING #3597

Cher Monsieur,

Agriculture Canada entreprend une étude afin d'identifier les questions qui ressortent de la législation régissant la gestion de l'exploitation agricole. Je me permets par la présente de vous demander de bien vouloir participer à cette étude, dont notre firme Hickling Corporation a été chargée de compléter. En particulier, nous aimerions examiner certains aspects de la loi avec vous dans le cadre d'une entrevue.

En partie, ce projet comprend une révision de la législation fédérale pertinente, ainsi qu'une série de rencontres avec des spécialistes dans le domaine - en l'occurence vous-même - pour discuter des sujets énoncés dans le Guide ci-joint. Nous vous envoyons ce document avant l'entrevue afin de faciliter l'entretien et de reduire autant que possible la durée nécessaire à notre rencontre. Par ailleurs, dans le cas òu vous serez dans l'impossibilité de nous accorder une entrevue, nous serions heureux de recevoir, par écrit, vos commentaires et réponses aux questions posées dans le Guide.

Nous tenons à vous assurer que tous vos commentaires et déclarations, fournis au cours de notre entretien ou dans le cas òu vous choisirez de nous les adresser par écrit, garderont leurs caractères entièrement confidentiels. De plus, aucune opinion personnelle ne sera attribuée à aucun nom, entreprise, ministère, agence ou association et ce dans aucun rapport de l'expert-conseil embauché pour assumer cette enquête, sans une autorisation au préalable et expresse de la part du participant.

Une rencontre éventuelle devrait idéalement avoir une durée d'environ quarante-cinq minutes. Enfin, une personne de notre bureau rentrera en contact avec vous prochainement afin de fixer une heure qui vous conviendrez pour l'entrevue.

Veuillez agréer, cher Monsieur, l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Nicholas Gwyn
Conseiller principal

septembre 1990

GUIDE DE L'ENTREVUE

ETUDE PORTANT SUR LES QUESTIONS LEGISLATIVES GOUVERNANT LA GESTION DE L'OFFRE

Afin de pouvoir répondre aux questions posées dans ce guide, veuillez lire les notes suivantes. Ce texte est basé exclusivement sur la partie de "Partenaires dans la Croissance - une Vision pour l'industrie Agro-alimentaire du Canada" concernant la gestion d'approvisionnements (la source principale) et le "Document de consultation" publié au mois de juillet par le Groupe de travail sur la politique laitière nationale.

A. INTRODUCTION

1. Les Ministres canadiens de l'Agriculture sont de l'opinion que l'examen actuel de la stratégie agro-alimentaire démontrera que certains instruments de la politique devraient être modifiés.

2. La perspective qu'a élaboré le gouvernement fédéral et à laquelle souscrivent les gouvernements provinciaux met l'accent sur une plus grande sensibilité aux marchés, ainsi que sur l'importance pour l'industrie de savoir saisir des nouvelles occasions de mise en marché dans un climat de plus en plus compétitif. Par ailleurs, l'industrie bénéficierait d'une structure plus rigoureuse, qui encouragerait une plus grande autonomie dans le secteur agro-alimentaire, et qui permettrait aux intervenants de compter sur le marché pour réaliser des revenus raisonnables.

3. Ceci nécessiterait une politique nationale qui permettrait la réduction des barrières à l'accès aux marchés, qui tiendrait compte de la diversité régionale et qui viserait une protection plus adéquate de l'environnement.

4. Pendant 20 ans, la gestion des approvisionnements a été une pierre angulaire de la politique laitière canadienne. Maintenant qu'une politique laitière pour les années 1990 est élaborée, certaines structures inhérentes au système actuel de gestion des approvisionnements peuvent devoir être examinés pour permettre à l'industrie de demeurer viable et d'avoir du succès dans l'avenir.

5. Les éléments de base du système qui a évolué sont: le controle de la production nationale, le controle des frontières et un système d'établissement des prix administré.

6. Le système canadien de la gestion de l'offre c'est montré efficace à plusieurs niveaux: la réduction des risques du producteur, la favorisation de la stabilité, et une plus grande sécurité du marché dans le secteur laitier. Cependant, en vertu de la division des pouvoirs constitutionnels en matière d'agriculture, le système n'opère que grace aux mécanismes du plan national de commercialisation du lait et des offices nationaux.

B. SUJETS ET PROBLEMES

1. Une question importante à laquelle fait face le système de la gestion de l'offre est de savoir comment réagir de façon plus efficace aux nouvelles tendances dans le marché et relever les défis de demain, sans toutefois remettre en cause les fondements mêmes du système.

2. Au lieu de mettre autant l'accent sur l'établissement des contingents et leur répartition, le secteur primaire ainsi que les offices nationaux devraient s'efforcer de satisfaire les exigences qualificatives et quantitatives du marché. Par example, les producteurs de lait et les offices nationaux connexe pourraient tenter répondre aux gouts des consommateurs au lieu de maintenir des pratiques de production désuètes. De plus, les offices devraient se concentrer sur le développement de nouveaux marchés pour les produits laitiers.

3. Le cadre réglementaire dans lequel la politique laitière fédérale fonctionne est complexe et peut potentiellement imposer un fardeau inutile à l'industrie, compromettre sa souplesse, et mettre en péril la colloboration nécessaire à la compétitivité qui permet d'obtenir une plus grande partie du marché.

4. Les relations souvent tendues entre producteurs et transformateurs nuisent à la capacité du marché de répondre aux besoins des consommateurs.

5. Le prix des denrées qui ne sont pas protéger par un controle sur l'importation inquiète tout particulièrement le secteur de la surtransformation au Canada. Plus les transformateurs canadiens seront concurrentiels, mieux ils arriveront à profiter des occasions d'affaires.

6. Les pouvoirs d'établissement des prix que possèdent les offices fédéraux et les provinces servent, entre autre, à fixer les prix du lait fluide et industriel. Ces prix ont tendance à se situer au-dessus des côuts des producteurs les plus efficaces, ainsi qu'à etre plus élévés que la plupart des prix internationaux.

7. La structure de la réglementation n'est peut-etre pas propice à la collaboration de tous les intervenants.

8. Le système de répartition du contingent n'est pas suffisamment sensible aux changements des côuts de production et à ceux de l'offre au niveau régional. Cette rigidité est la cause de beaucoup de tension dans le système.

9. Le contingent représente un actif non-négligeable pour les producteurs, et un cout de production très élévé pour d'autres qui voudraient devenir producteur.

C. LES PRINCIPES

1. Le système de gestion de l'offre devrait être plus sensible au marché et être apte à s'ajuster à la demande au fur et à mesure de l'évolution de la technologie et des besoins des consommateurs.

2. Les secteurs soumis à la gestion de l'offre devraient reconnaître qu'il est impossible d'être entièrement isoler du marché.

3. Tous les segments du réseau de commercialisation devraient collaborer étroitement - offices nationaux de commercialisation, transformateurs, détaillants, secteur de la restauration - pour leur propre bénéfice de même que celui des consommateurs et de l'économie en général.

4. Les agences qui gèrent les approvisionnements devraient rendre leur processus décisionnel transparent afin de renforcer la confiance des consommateurs.

5. Les organismes nationaux devraient faire preuve d'un fonctionnement efficace, être autonomes et pratiquer une saine gestion financière.

6. Les ententes fédérales-provinciales devraient être suffisamment souples pour faciliter l'application de ces principes.

D. LES QUESTIONS

Q.1 En général, êtes vous d'accord avec:
- o ces déclarations? Oui/Non
- o ces principes? Oui/Non

Q.2 Si vous êtes d'accord avec ces déclarations ou principes, y-a-t-il des aspects avec lesquelles vous êtes en désaccord? Si oui, que diriez-vous à la place?

Q.3 Si, en général, vous êtes en désaccord avec ces déclarations, que diriez-vous à la place?

Q.4 En fonction de ces déclarations (ou bien de votre révision de ces déclarations), comment, en général, évaluriez-vous les institutions et arrangements suivants:

a. la Commission canadienne du lait?
b. le Comité canadien de gestion des approvisionnements?
c. les offices provinciaux?
d. le Plan national de commercialisation du lait?

Sont-ils généralement:

a. très satisfaisant?
b. adéquat, mais pouvant bénéficier d'amélioration?
c. inadéquat et nécessitant beaucoup d'amélioration?

Q.5 Si vous êtes d'avis qu'ils nécessitent beaucoup d'amélioration, est-ce-que les problèmes se situent:

- o au niveau de la législation fédérale? (soyez spécifique)
- o ailleurs? (soyez spécifique)

Q.6 À votre avis, quels sont les points faibles de la législation fédérale que vous avez cité?

Q.7 Quels changements amèneriez-vous à la législation fédérale, afin de permettre une meilleur réussite des "principes" énoncés ci-dessus?

Q.8 Quels sont, celon vous, les points forts de la législation fédérale?

APPENDIX 2

ORGANIZATIONS TO WHICH INTERVIEWEES BELONGED IN PHASE I STUDY OF THE DAIRY SECTOR:

1. Agriculture Canada
2. Canadian Dairy Commission
3. Consumers Association of Canada
4. Dairy Farmers of Canada
5. Farm Debt Review Board
6. Fédération des producteurs de lait du Québec
7. Food Institute of Canada
8. Grocery Products Marketing Council
9. Department of Justice
10. National Dairy Council
11. Ontario Milk Marketing Board

APPENDIX 3

Bibliography

A. Legislation - Federal

1. Agricultural Products Marketing Act, R.S. c. A-6.

2. Agricultural Stabilization Act, R.S. c.A-8.

3. Agricultural Stabilization Act, Industrial Milk and Cream Stabilization 1988-89 Regulations, SOR/88-318, 9 June, 1988.

4. Agricultural Stabilization Act, Industrial Milk and Cream 1989 Period Stabilization Regulations, SOR/89-265, 12 May, 1989.

5. Agricultural Stabilization Act, Industrial Milk and Industrial Cream Price Stabilization Regulations, 1990SOR/90-315, 31 May, 1990.

6. Canadian Dairy Commission Act, R.S. c.C-15.

7. Canadian Dairy Commission Act, Aged Cheddar Cheese Export Quota Regulations, SOR/81-494, 25 June, 1981.

8. Canadian Dairy Commission Act, EEC Aged Cheddar Cheese Export Quota Regulations, 1983, SOR/83-32, 23 December, 1982.

9. Export and Import Permits Act, R.S., E-19 as amended. Office Consolidation, 30-9-87.

10. Export and Import Permits Act and Canadian Dairy Commission Act, Import Control List, SOR/70-379, 14 August, 1970.

B. Legislation - Provincial

1. Milk Act, Revised Statutes of Ontario, 1980. Chapter 266, as amended,1988.

2. Ministry of Agriculture and Food Act, Revised Statutes of Ontario 1980. Chapter 270, as amended,1988.

C. Federal-Provincial Agreements

1. **National Milk Marketing Plan, August 1, 1983.**

2. **Amendment to the National Milk Marketing Plan, November 1, 1984.**

D. Other Texts

1. Agricultural Marketing Boards in Canada: An Economic and Legal Analysis. Christopher Green, McGill University. Working Paper No. 1982-29.

2. Annual Report,1988-89. Canadian Dairy Commission.

3. Assessment of the Economic Council of Canada Report on "Reforming Regulation. Ontario Milk Marketing Board, 1981.

4. Canadian Dairy Policy. International Trade Policy Directorate, International Programs Branch, Agriculture Canada, 1989.

5. Notes and papers on September 29-30, 1988 meeting of the Canadian Milk Supply Management Committee

6. Dairy Foods II: Policy. Food Prices Review Board, 1976.

7. Dairy Policy and Programs, Papers presented at the Dairy Seminars, 1975, Discussion paper AEEE/75/9, June 1975. School of Agricultural Economics and Extension Education, Ontario Agricultural College, University of Guelph.

8. Dairy Priorities 1989. Commodity Coordination Directorate, Policy Branch, Agriculture Canada.

9. Dairy Program: Historical Developments, Dairy Policy Review, Background Paper No. 2. Interdepartmental Committee on Dairy Policy Review, 1981.

10. Description et Evolution des Plans Nationaux de Commercialisation des Produits Agricoles. Henri-Louis Gagnon, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, Direction de l'Economie. Février 1989.

11. Economics of Canadian Dairy Industry Regulation. Technical Report No. E/12. Richard R. Barichello. Economic Council of Canada, 1981.

12. Growing Together: A Vision for Canada's Agri-Food Industry. Agriculture Canada, 1989.

13. Growing Together - A National Agri-Food Conference. Proceedings: Supply Management. Agriculture Canada,1989.

14. Growing Together - Consultative document. Task Force on National Dairy Policy. July 10, 1990.

15. Long-term Dairy Policy for Canada, Report of the Review Committee to the Minister of Agriculture. Everett Biggs Associates, 1985.

16. Memorandum of Understanding between the Agricultural Stabilization Board and the Canadian Dairy Commission. Agriculture Canada, April, 1987.

17. Re: Milk Act and Section 13 of the Ministry of Agriculture and Food Act Decision of the (Ontario) Farm Products Appeal Tribunal, February 15, 1990.

18. A Profile of the Canadian Dairy Industry and Government Policies, Working Paper 4/87. D. Peter Stenhouse. Policy Branch, Agriculture Canada. March, 1987.

19. The Regulatory Institutions of Supply Management. R. Krystynak and G. Hiscocks, Agriculture Canada, June,1990.

20. "Recommendations for a National Dairy Authority" from the Report of the Canadian Dairy Advisory Committee, August 1965.

21. "Support pricing for butter and skim milk powder", letter from the Minister of Agriculture to the Chairman of the Canadian Dairy Commission, and associated press release, July 1990.